

U 14/2010 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, uhrien suojelemisesta ja puitepäätöksen 2002/629/YOS kumoamisesta (ihmiskauppa)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 29 päivänä maaliskuuta 2010 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktii-

viksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, uhrien suojelemisesta ja puitepäätöksen 2002/629/YOS kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä toukokuuta 2010

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO  
20.4.2010

EU/2010/0830

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI IHMISKAUPAN EHKÄISEMISESTÄ JA TORJUMISESTA, UHRIEN SUOJELEMISESTA JA PUITEPÄÄTÖKSEN 2002/629/YOS KUMOAMISESTA**

## 1 Yleistä

Euroopan komissio on 29 päivänä maaliskuuta 2010 tehnyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 2 kohdan ja 83 artiklan 1 kohdan nojalla ehdotuksen (KOM(2010)95 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, uhrien suojelemisesta ja puitepäätöksen 2002/629/YOS (EYVL N:o L 203, 1.8.2002, s. 1–3) kumoamisesta.

Teknisesti komission ehdotuksessa on kysymys nykyisen ihmiskauppaa koskevan puitepäätöksen kumoamisesta ja uuden direktiivin säätämisestä sen tilalle. Kumottavaksi ehdotettavassa ihmiskaupan torjuntaa koskevassa neuvoston puitepäätöksessä (2002/629/YOS) asetetaan jo nykyisin velvollisuus kriminalisoida ihmiskaupparikokset sekä yllytys ja avunanto niihin ja niiden yritys. Lisäksi puitepäätöksessä on määräyksinä rangaistuksista, oikeushenkilöiden vastuusta, oikeushenkilöihin kohdistuvista seuraamuksista, lainkäyttövallasta ja syytteen asettamisesta sekä uhrien suojelusta ja auttamisesta. Uusi ehdotettu direktiivi on nykyistä puitepäätöstä laajempi.

Komissio teki maaliskuussa 2009 ehdotuksen puitepäätökseksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, uhrien suojelusta ja puitepäätöksen 2002/629/YOS kumoamisesta. Ehdotuksesta informoitiin eduskuntaa kirjelmällä U 43/2009 vp, josta lakivaliokunta antoi lausunnon LaVL 13/2009 vp. OSA-neuvostossa todettiin marraskuussa 2009 päästyn puitepäätösluonnoksesta yhteisymmärrykseen. Lissabonin sopimuksen voimaantulon vuoksi neuvottelujen jatkuminen edellytti puitepäätösehdotuksen muuttamista direktiiviehdotukseksi. Tämän vuoksi komissio teki uuden direktiiviehdotuksen,

joka sisällöltään vastaa pääosin OSA-neuvostossa jo käytännössä hyväksytyä puitepäätösluonnosta. Joiltakin osin komissio on kuitenkin muuttanut ehdotusta vastaamaan omaa alkuperäistä puitepäätösehdotustaan.

Direktiiviehdotus käsitellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan tavallista lainsäätämisympäristössä noudattaen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Euroopan parlamentti osallistuu päätöksentekomenettelyyn ja että ehdotuksen hyväksymiseen tarvitaan määränemmistö neuvostossa.

EU:ssa ihmiskauppa on pääasiassa kolmansista maista lähtöisin oleva rikollinen ilmiö, mutta varsinkin viimeisimmän laajentumisen jälkeen ihmiskauppaa on alkanut esiintyä myös EU:n sisällä. Ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on torjua tehokkaammin ihmiskaupparikoksia luomalla ihmiskaupan torjuntaan yhtenäisempi ja vaikuttavampi kehys.

Direktiiviin ollaan lisäämässä eräitä sellaisia elementtejä, joita on Euroopan neuvoston aihepiiriä koskevassa yleissopimuksessa. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS 197) avattiin allekirjoituksille 16.5.2005, ja Suomi on allekirjoittanut sen 29.8.2006. Parhaillaan toimii ulkoasiainministeriön asettama työryhmä, joka valmistelee ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen kansallista voimaansaattamista. Tiedossa ei siis vielä ole, mitä lainsäädäntömuutoksia ja muita muutoksia ihmiskaupparikosten käsittelyyn yleissopimuksesta aiheutuu.

## 2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotetussa direktiivissä asetetaan velvollisuus kriminalisoida ihmiskaupparikokset (2 artikla) sekä yllytys ja avunanto niihin ja

niiden yritys (3 artikla). Lisäksi direktiivissä on määräyksiä seuraamuksista (4 artikla), oikeushenkilöiden vastuusta (5 artikla), oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista (6 artikla), uhrin syyttämättä jättämisestä tai tälle määrättyjen seuraamusten soveltamatta jättämisestä (7 artikla), ihmiskaupparikosten tutkinnasta ja syytteesenpanosta (8 artikla), lainkäyttövallasta (9 artikla), uhrin suojelusta ja auttamisesta (10—14 artikla), ihmiskaupan ehkäisemisestä (15 artikla) sekä kansallisesta raportoijasta tai vastaavasta mekanismista (16 artikla).

Ehdotuksen 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on luoda vähimmäissäännökset koskien ihmiskaupparikosten määritelmää ja seuraamuksia. Lisäksi tavoitteena on esitellä yhteiset säännökset rikoksen ehkäisemiseksi ja uhrin suojelemiseksi.

Ehdotuksen 2 artiklassa määritellään ihmiskauppaan liittyvät rikokset. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että seuraavat teot on säädetty tahallisenä tehtynä rangaistaviksi: hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuva henkilöiden värväminen, kuljettaminen, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla. Kohdan 3 mukaan hyväksikäyttöä katsotaan ainakin hyväksikäyttöprostituutiotarkoituksessa tai muut seksuaalisen riiston muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu, mukaan lukien kerjääminen, orjuus tai muut orjuuden kaltaiset käytännöt, orjuuden kaltaiset olot, rikollisen toiminnan hyväksikäyttö tai elinten poistaminen.

Ehdotuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että 2 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin liittyvä yllytys, avunanto ja teon yritys on säädetty rangaistaviksi teoiksi.

Ehdotuksen 4 artikla koskee seuraamuksia. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että 2 artiklassa tarkoitetuista rikoksista voidaan määrätä vankeusrangaistus,

jonka enimmäiskesto on vähintään viisi vuotta. Artiklan 2 kohdan mukaan vankeusrangaistuksen enimmäiskeston on oltava vähintään kymmenen vuotta, kun tekoon liittyy jokin seuraavista: a) rikoksen on tehnyt virkamies virkatehtäviä hoitaessaan; b) rikoksen uhri on ollut erityisen haavoittuvassa asemassa (tällaisia ovat ainakin lapset sekä aiкуiset, jotka raskauden, terveydentilan tai vammaisuuden vuoksi ovat erityisen haavoittuvia); c) rikos on tehty osana puitepäätöksessä 2008/841/YOS tarkoitettun rikollisjärjestön toimintaa; d) rikoksella on tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella vaarannettu uhrin henki; e) rikoksen teossa on käytetty törkeätä väkivaltaa tai rikoksesta on aiheutunut uhrille erityisen vakavaa vahinkoa. Kohdan 3 mukaan yllytyksestä ihmiskauppaan sekä avunannosta siihen ja sen yrityksestä on oltava mahdollista määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia, joista voi seurata rikoksentekijän luovuttaminen.

Oikeushenkilöiden vastuuta koskeva 5 artikla ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskeva 6 artikla ovat pääosin voimassa olevan puitepäätöksen mukaisia.

Ehdotuksen 7 artikla koskee uhrin syyttämättä jättämistä tai tälle määrättyjen seuraamusten soveltamatta jättämistä. Sen mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava mahdollisuudesta jättää syyttämättä ihmiskaupan uhreja tai olla määräämättä heille seuraamuksia heidän osallistumisestaan rikolliseen toimintaan, johon heidät on pakotettu suorana seurauksena 2 artiklassa tarkoitettujen tekojen kohteeksi joutumisesta.

Ehdotuksen 8 artikla koskee tutkintaa ja syytteesenpanoa. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 2 ja 3 artiklassa tarkoitettuja rikoksia koskeva tutkinta tai syytteesenpano ei edellytä uhrin tekemää ilmoitusta tai syytettä ja että rikosoikeudenkäyntiä voidaan jatkaa, vaikka uhri olisi perunut antamansa lausunnon. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet mahdollistaakseen syytteesenpanon 2 ja 3 artiklassa tarkoitetuista rikoksista riittävän pitkään sen jälkeen, kun uhri on saavuttanut täysi-ikäisyyden. Kohdan 3 mukaan ihmiskaupparikoksia tutkivien tai niistä syytteesen panevien henkilöiden, yksiköiden tai muiden ta-

hojen tulee saada asianmukainen koulutus. Artiklan 4 kohdan mukaan ihmiskaupparikosten tutkinnassa on oltava käytettävissä tehokkaat tutkintakeinot, kuten sellaiset, joita käytetään järjestäytyneen rikollisuuden tai muiden vakavien rikosten tutkinnassa.

Ehdotuksen 9 artikla koskee lainkäyttövaltaa. Kohdan 1 mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet ulottaakseen lainkäyttövaltansa 2 ja 3 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin, jos a) rikos on tehty kokonaan tai osittain sen alueella, tai b) rikoksentehtäjä on jäsenvaltion kansalainen tai hänen vakinainen asuinpaikkansa on jäsenvaltion alueella, tai c) rikoksen uhri on jäsenvaltion kansalainen tai henkilö, jonka vakinainen asuinpaikka on jäsenvaltion alueella, tai d) rikos on tehty jäsenvaltion alueelle sijoittautuneen oikeushenkilön hyväksi. Kohdan 2 mukaan jäsenvaltio voi päättää, että se jättää soveltamatta tai soveltaa vain osin lainkäyttövaltaa koskevia säännöksiä, jotka on asetettu 1 kohdan c ja d alakohdassa, jos rikos on tehty sen alueen ulkopuolella. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet jäsenvaltion alueen ulkopuolella tehdyistä, 2 ja 3 artiklassa tarkoitetuista rikoksista syytteenpanoa varten sen varmistamiseksi, että jäsenvaltion lainkäyttövalta tämän artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ei edellytä, että a) kyseiset teot on säädetty rangaistaviksi myös niiden tekopaikassa, tai b) syyte voidaan nostaa vain uhrin rikoksen tekopaikassa tekemän ilmoituksen perusteella tai sen valtion tekemän ilmiannon perusteella, jossa rikos tehtiin. Artiklan 4 kohta koskee jäsenvaltioiden velvollisuutta informoida komissiota, mikäli ne soveltavat artiklan 2 kohtaa.

Ehdotuksen 10 artikla koskee ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että uhrin saavat apua ja tukea ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja riittävän pitkään sen jälkeen. Kohdan 2 mukaan henkilölle on tarjottava apua ja tukea heti kun toimivaltaisilla viranomaisilla on viitteitä siitä, että tämä on saattanut joutua ihmiskaupan kohteeksi. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei avun ja tuen saaminen ole asetettu riippuvaiseksi uhrin

halukkuudesta toimia asiassa todistajana. Kohdan 4 mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarkoituksenmukaisia järjestelyjä, joilla pyritään tunnistamaan uhrin varhaisessa vaiheessa sekä auttamaan ja tukemaan heitä yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa. Artiklan 5 kohdan mukaan 2 kohdassa tarkoitettua avun ja tuen tulee perustua suostumukseen ja tietoon ja sen tulee sisältää vähintään riittävä elintaso uhrin selviytymiseksi prosessin läpi, kuten asianmukainen ja turvallinen majoitus ja aineellinen apu, tarpeellinen sairaanhoito ja psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus, tarvittaessa käännös- ja tulkkauspalvelut sekä lapsiuhrille mahdollisuus saada opetusta.

Ehdotuksen 11 artikla koskee ihmiskaupan uhrien suojelua rikostutkinnassa ja -oikeudenkäynnissä. Artiklan 1 kohdan mukaan artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden sovellettavaksi sen lisäksi, mitä säädetään uhrin asemasta rikosoikeudenkäyntimenettelyssä tehdyssä neuvoston puitepäätöksessä (2001/220/YOS). Kohta 2 koskee maksutonta oikeusapua. Oikeudellisen avun on oltava maksutonta silloin, kun uhrilla ei itsellään ole tähän riittäviä varoja. Artiklan 3 kohdan mukaan on tarvittaessa sallittava todistajana toimivan uhrin henkilöllisyyden salassapito oikeusjärjestelmän perusperiaatteiden sallimissa rajoissa ja rajoittamatta oikeutta puolustukseen. Kohdan 4 mukaan ihmiskaupan uhrien on saatava yksilölliseen riskinarviointiin perustuvaa tarkoituksenmukaista suojelua. Heillä on oltava mahdollisuus tarvittaessa osallistua todistajansuojeluohjelmiin tai osallistua muihin vastaaviin toimenpiteisiin kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen perusteiden mukaisesti. Artiklan 5 kohdan mukaan puolustuksen oikeuksia rajoittamatta on varmistettava, että uhrin saavat yksilöllisen riskiarvioinnin mukaisesti erityiskohtelun, jonka tarkoituksena on estää uhrin lisäkäsitykset välttämällä mahdollisuuksien mukaan ja kansallisessa lainsäädännössä vahvistetuilla perusteilla seuraavia: a) kuulustelujen tarpeeton toistaminen tutkinnan, syytteenpanon ja oikeudenkäynnin aikana; b) uhrien ja rikoksentehtäjien välinen katseystyys, myös todistamisen, kuten kuulustelun ja ristikuulustelun aikana, tarkoituksenmukaisia keinoja, esimerkiksi viestintäteknologiaa

käyttäen; c) todistaminen julkisessa oikeudenkäynnissä; d) yksityiselämää koskevat tarpeettomat kysymykset.

Ehdotuksen 12 artikla sisältää yleisiä määräyksiä lapsiuhrien avusta, tuesta ja suojelusta.

Ehdotuksen 13 artikla koskee lapsiuhreille annettavaa apua ja tukea. Artiklan 1 kohdan mukaan ihmiskaupan lapsiuhreja on autettava ja tuettava sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä heidän fyysisessä ja psykososiaalisessa toipumisessaan ottaen huomioon yksittäisen lapsen tarpeet. Kohdan 2 mukaan jäsenvaltioiden on, mikäli se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista, tarjottava ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen perheelle apua ja tukea silloin, kun perhe on jäsenvaltion alueella.

Ehdotuksen 14 artikla koskee lapsiuhreille annettavaa suojelua rikostutkinnassa ja -oikeudenkäynnissä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion oikeusviranomaiset nimeävät lapsiuhriille erityisedustajan, jos lapsen huoltajat eivät kansallisen lain perusteella voi edustaa lasta heidän ja lapsiuhrin välisen eturistiriidan vuoksi tai jos lapsi on ilman huoltajaa tai joutunut eroon perheestään. Artiklan 2 kohdan mukaan lapsiuhreilla tulee aina olla mahdollisuus saada maksutonta oikeusapua. Kohdan 3 mukaan ihmiskaupparikoksia koskevissa oikeudenkäynneissä tulee varmistaa puolustuksen oikeuksia rajoittamatta, että: a) lapsiuhriin kuulustelu tehdään ilman aiheutonta viivästystä sen jälkeen, kun tosiasiat on ilmoitettu toimivaltaisille viranomaisille; b) lapsiuhria kuulustellaan tarvittaessa tähän tarkoitukseen suunnitelluissa tai muunnetuissa tiloissa; c) lapsiuhria kuulustelevat tai kuulustelemiseen tarvittaessa osallistuvat ammattihenkilöt, joilla on tähän sopiva koulutus; d) samat henkilöt hoitavat kaikki lapsiuhriin kuulustelut, jos se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista; e) kuulustelujen lukumäärä on mahdollisimman pieni ja kuulusteluja järjestetään vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä rikosoikeudenkäynnin kannalta; f) lapsiuhriin mukana voi olla hänen oikeudellinen edustajansa tai tarvittaessa lapsen valitsema aikuinen, ellei kyseisen henkilön osalta ole tehty päinvastaista päätöstä perustelluista syistä. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ihmiskaupparikoksiin liittyvässä tutkinnassa voi-

daan kaikki lapsiuhriin tai tarvittaessa lapsitodistajan kuulustelut videoida ja että videoituja kuulusteluja voidaan käyttää todistusaineistona oikeudenkäynnissä. Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ihmiskaupparikoksia koskevissa rikosoikeudenkäynneissä voidaan määrätä, että: a) kuulusteltaessa ei ole läsnä yleisöä; b) lapsiuhria voidaan kuulla oikeudessa ilman hänen läsnäoloaan asianmukaisen viestintätekniikan avulla.

Ehdotuksen 15 artikla koskee ihmiskaupparikosten ehkäisyä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarkoituksenmukaiset toimenpiteet hillitäkseen kysyntää, joka edistää kaikenlaista ihmiskauppaan liittyvää hyväksikäyttöä. Artiklan 2 kohta koskee tiedotuskampanjoiden ja muiden vastaavien toimien järjestämistä. Kohdan 3 mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä säännöllisen koulutuksen järjestämistä viranomaisille, jotka joutuvat todennäköisesti kosketukseen uhrien ja potentiaalisten uhrien kanssa. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on harkittava toimenpiteiden toteuttamista sellaisten palvelujen käytön kriminalisoimiseksi, joissa on kyse ihmiskauppaan liittyvästä hyväksikäytöstä, kun on tiedossa, että palvelun tarjoaja on ihmiskaupan uhri.

Ehdotuksen 16 artiklan koskee kansallisen ihmiskaupparaportoinnin nimeämistä tai vastaavan järjestelmän toteuttamista.

Ehdotuksen 17 artikla koskee nykyisen puitepäättöksen kumoamista, 18 artikla direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, 19 artikla raportointia ja 20 artikla direktiivin voimaantuloa.

### **3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön**

Ehdotuksen 2 artiklan kriminalisointivoitteet vastaavat suurelta osin sanonnallisuudesta eroista huolimatta nykyistä puitepäättöstä sekä muita kansainvälisiä velvoitteita (Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirja ja Euroopan neuvoston yleissopimus). Ehdotuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan hyväksikäyttöä katsottaisiin muun ohella pakkotyö, mukaan lukien kerjääminen. Lisäksi rikollisen toiminnan hyväksikäyttö on katsottava ihmiskaupaksi. Kun otetaan huomioon rikoslain

(39/1889) 25 luvun 3 §:ssä oleva ihmiskaupan rangaistussäännös ja sen perustelut (HE 34/2004 vp), ehdotuksen muotoilu ei edellytä Suomen lainsäädännön muuttamista. Ihmiskauppasäännöksen perusteluissa todetaan, että ihmisarvoa loukkaavina olosuhteina voidaan pitää ainakin sitä, kun teon tarkoituksena on, että henkilö joutuisi elättämään itsensä kerjäämällä tai rikollisin keinoin. Henkilön saattaminen ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin on yksi ihmiskaupan rangaistussäännöksessä mainituista teon tarkoituksista.

Ehdotuksen 3 artiklalla ei olisi toteutessaan vaikutusta Suomen lainsäädäntöön.

Ehdotuksen 4 artikla merkitsisi toteutessaan velvoitetta muuttaa törkeän ihmiskaupan (rikoslain 25 luvun 3 a §) kvalifiointiperusteita. Suomessa voimassa olevat ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset ovat kaksiportaisia: perustekomuodosta on mahdollista tuomita enintään kuusi ja törkeästä tekemuodosta enintään kymmenen vuotta vankeutta. Se, että rikoksen on tehnyt virkamies, ei Suomessa kvalifioi ihmiskauppaa törkeäksi (artiklan 2 kohdan a alakohta). Myös 2 kohdan b alakohdan määräyksen suhde rikoslain 25 luvun 3 a §:ään on epäselvä. Alakohdan mukaan muun muassa sen, että uhri on raskaana tai heikossa terveydentilassa, tulisi mahdollistaa enintään kymmenen vuoden vankeusrangaistuksen määrääminen. Suomessa ihmiskaupan yhtenä kvalifiointiperusteena uhrin alaikäisyyden ohella on se, että rikos kohdistuu henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt. Lakivaliokunta on mietinnössään (LaVM 4/2004 vp) todennut tällaisia henkilöitä olevan muun muassa ne, joiden kyky puolustaa itseään on heidän vammansa vuoksi olennaisesti heikentynyt. On kyseenalaista, voitaisiinko pelkästään sillä perusteella, että uhri on raskaana, katsoa ihmiskauppa törkeäksi. Suomen lainsäädäntö lähtee siitä ajatuksesta, että esimerkiksi uhrin raskaudella on vaikutusta kvalifiointiperusteena vasta, jos sen perusteella uhrin kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt. Yllytyksen, avunannon ja yrityksen rangaistavuutta koskevan 3 kohdan viittaus rikoksenteikijän luovuttamiseen tarkoittaa käytännössä sitä, että käytettävissä olevan enimmäisrangaistuksen on oltava vähintään yksi vuosi vankeutta.

Kohta ei edellytä muutoksia lainsäädäntöön, sillä rikoslain 6 luvun 8 §:n mukaan avunannosta ja yrityksestä voidaan perusmuotoisen ihmiskaupparikoksen kyseessä ollessa tuomita enintään neljän ja puolen vuoden mittainen vankeusrangaistus ja törkeästä ihmiskaupasta enintään seitsemän ja puolen vuoden mittainen vankeusrangaistus. Yllyttäjä tuomitaan rikoslain 5 luvun 5 §:n mukaan kuten rikoksenteikijä.

Ehdotuksen 5—7 artiklalla ei olisi toteutessaan vaikutusta Suomen lainsäädäntöön. Ehdotuksen 7 artiklan osalta voidaan todeta, että ihmiskaupan uhreihin saattavat soveltua oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 7 ja 8 §:ssä säädetty syyttämättä jättämisperusteet ja rikoslain 6 luvun 12 §:ssä säädetty tuomitsematta jättämisperusteet. Rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka on tehnyt pykälän 1 momentissa tarkoitetun teon sen vuoksi, että hän on ollut ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan kohteena. Lisäksi jo rikosoikeudellisten periaatteiden perusteella pakotettuna rikoksen tehnyt ihmiskaupan uhri voi jäädä rangaistamatta toisintoimimismahdollisuuden puuttumisen vuoksi.

Ehdotuksen 8 artiklan 1 kohta ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, koska ihmiskaupparikokset ovat virallisen syytteen alaisia. Artiklan 2 kohta ei edellyttäne muutosta syyteoikeuden vanhentumista koskeviin rikoslain 8 luvun säännöksiin nähden. Nykyisten säännösten nojalla ihmiskaupan (rikoslain 25 luvun 3 §) syyteoikeus vanhentuu 10 vuodessa ja törkeän ihmiskaupan (rikoslain 25 luvun 3 a §) syyteoikeus vanhentuu 20 vuodessa. Koska alle 18-vuotiaaseen kohdistuva ihmiskauppa käytännössä katsotaan törkeäksi ihmiskaupaksi, syyteoikeus on voimassa pienikin lapsen kyseessä ollessa ainakin joitakin vuosia hänen täysi-ikäiseksi tulemisensa jälkeen. Artiklan 3 kohdassa asetettu asianmukaisen koulutuksen vaatimus ei edellytä lainsäädäntöä. Artiklan 4 kohdassa mainitut tutkintakeinot ovat jo meillä käytössä.

Ehdotuksen 9 artikla ei aseta lainsäädännön muuttamistarpeita. Rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan ihmiskaupparikokset ovat kansainvälisiä rikoksia, joihin tekopai-

kan laista riippumatta sovelletaan Suomen lakia.

Uhrien auttamista koskevalla 10 artiklalla ei olisi toteutuessaan vaikutusta Suomen lainsäädäntöön. Rikosprosessilainsäädännön lisäksi on otettava huomioon uhrien auttamiseen liittyvät muutokset, joita on tehty maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikan hakijoiden vastaanottamisesta tehtyyn lakiin (493/1999).

Ehdotuksen 11 artikla ei myöskään aseta lainsäädännön muuttamistarpeita. Suomen lainsäädännön oikeusapua, maksutonta oikeudenkäyntiä ja vahingonkorvausta koskeva sääntely täyttää artiklan 2 kohdassa asetetut vaatimukset. Todistajana toimivan uhrin henkilöllisyyden salaamista koskeva 3 kohta on muotoiltu ehdotuksessa siten, ettei se velvoita jäsenvaltioita sallimaan todistajan henkilöllisyyden salaamista, jos se olisi jäsenvaltion oikeusjärjestelmän peruseriaatteiden tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten vastaista. Artiklan 4 kohdasta voidaan todeta, että Suomessa ei ole varsinaista todistajansuojeluohjelmaksi kutsuttua järjestelmää, mutta käytössä on useita vastaavallaisia keinoja, kuten poliisin tarjoama suojeleminen ja henkilötunnuksen vaihtaminen sekä lähestymiskiello. Näitä keinoja voidaan tarvittaessa käyttää suunnitelmallisesti ja yhdessä toistensa kanssa.

Lapsiuhrien auttamista ja suojelemaa koskevat 12–14 artikla eivät edellytä lainsäädännön muuttamista.

Ehkäisyä koskevan 15 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltioita veloitetaan harkitsemaan toimenpiteiden toteuttamista sellaisten palvelujen käytön kriminalisoimiseksi, joissa on kyse ihmiskaupaan liittyvästä hyväksikäytöstä, kun on tiedossa, että palvelun tarjoaja on ihmiskaupan uhri. Ehdotus ei siis toteutuessaan asettaisi velvollisuutta kriminalisoida ihmiskaupan uhrien tarjoamien palveluiden käyttöä. Tässä yhteydessä voi mainita, että seksuaalirikoksia koskevan rikoslain 20 luvun 8 §:ssä on rangaistavaksi säädetty ihmiskaupan tai parituksen kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö. Euroopan neuvoston yleissopimuksessa on vastaava määräys ja sen voimaansaattamisen yhteydessä harkitaan, onko kriminalisointi tarpeen ulottaa muihinkin hyväksikäyttöpauksiin.

Ehdotuksen 16 artiklasta voidaan todeta, että Suomessa vähemmistövaltuutettu toimii jo nykyisin kansallisena ihmiskaupparaporttina.

#### **4 Ahvenanmaan toimivalta**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyn poikkeuksin. Viimeksi mainitun kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Ihmiskaupaa koskeva rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

#### **5 Ehdotuksen vaikutukset**

Direktiivillä yhtenäistettäisiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöä ihmiskaupaa liittyvissä oikeudellisissa kysymyksissä. Tällainen yhtenäistäminen voi olla omiaan edistämään myös jäsenvaltioiden yhteistyötä ilmiön torjunnassa ja sen uhrien auttamisessa, mikä myös tuodaan esiin ehdotuksessa.

Direktiivin vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisten toimintaan voidaan pitää vähäisinä, koska voimassa oleva lainsäädäntö ja käytettävät menettelytavat ovat pääosin ehdotuksen mukaista.

Direktiiviehdotuksen itsenäisiä vaikutuksia voidaan muutenkin pitää vähäisinä, koska kysymyksessä olevia toimenpiteitä toteutetaan jo toista kautta Euroopan neuvoston yleissopimuksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä ja muiden aihepiiriin liittyvien hankkeiden yhteydessä.

#### **6 Toisten jäsenvaltioiden kannat**

Komission vuonna 2009 tekemä, pitkälti samansisältöinen puittepäätösehdotus sai myönteisen vastaanoton. Samalla painotettiin sen vastaavuutta Euroopan neuvoston yleissopimuksen vastaavien velvoitteiden kanssa

ja yleissopimukseen liittymisen tärkeyttä. Näistä lähtökohdista uuden direktiiviehdotuksen yksityiskohtia on hiottava asiantuntijatasolla työryhmässä.

## **7 Instituutioiden ja muut kannat**

Euroopan parlamentti ei ole käsitellyt ehdotusta.

## **8 Ehdotuksen kansallinen käsitte-ly ja käsittely Euroopan unionissa**

Direktiiviehdotus on ollut oikeus- ja sisäasiat -jaoston (jaosto 7) kirjallisessa menettelyssä.

Ehdotuksen käsittely on aloitettu aineellisen rikosoikeuden työryhmässä 15.4.2010, jolloin komissio esitteli ehdotustaan ja jäsenvaltiot esittivät siitä alustavia kantojaan.

## **9 Valtioneuvoston kanta**

Ehdotusta voidaan pitää tarpeellisena ja kannatettavana huolimatta vastaavasta Euroopan neuvoston yleissopimuksesta, koska 11 EU:n jäsenvaltiota ei ole vielä liittynyt sopimukseen. Direktiivin tulisi kuitenkin asiallisesti vastata mahdollisimman pitkälle mainittua sopimusta. Yleissopimuksen valmistelun yhteydessä aihealueen sääntelytarpeet ja -mahdollisuudet on monipuolisesti ja kattavasti arvioitu sopimusta valmistelleessa asiantuntijatyöryhmässä. Direktiivin ja yleissopimuksen yhdenmukaisuudella voidaan välttää eri instrumenttien välillä olevia tulkintaongelmia ja edistää jäsenvaltioiden liittymistä yleissopimukseen.

Kriminalisointien ja niihin liittyvien yksilön oikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden (esimerkiksi pakkokeinojen käyttö) yhteydessä on varmistettava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Samoin teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeassa suhteessa tavoitteeseen ja rikoksen vakavuuteen. Tähän liittyen ehdotuksen käsittelyssä on syytä kiinnittää kriittisesti huomiota niihin ehdotuksen mukaisiin ankarammin rangaistaviin tekemuotoihin, jotka Suomessa eivät ainakaan kaikissa tapauksissa kuulu törkeän ihmiskaupan tunnusmerkistöön. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevan uhrin osalta kysymystä on jo käsitelty edellä jaksossa, joka koskee vaikutusta Suomen lainsäädäntöön. Virkamiehen tekemän rikoksen osalta voidaan todeta se, että tällainen teko ei vakavuudeltaan välttämättä rinnastu 4 artiklan 2 kohdassa mainittuihin muihin tekoihin. Virkamiesoikeudellisia säännöksiä sovelletaan Suomessa hyvin laajasti erilaisissa tehtävissä toimiviin. Lisäksi aikaisemmin valtion hoitamia tehtäviä on myös yksityistetty. Puitepäättösehdotuksen osalta päästiin kompromissiin, jonka mukaan se, että teon on tehnyt virkamies, on otettava huomioon ankaroitavana perusteena rangaistusta määrättäessä, minkä rikoslain 6 luvun säännökset mahdollistavat. Lisäksi virkamiesten kohdalla ankarampaan rangaistukseen johtaa se, että rikokseen syyllistynyt tuomitaan ihmiskaupparikoksen lisäksi virkarikoksesta.

Lainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden ylläpitämiseksi yksityiskohtaisia vain yhtä rikoslajia koskevia menettelysäännöksiä ei tulisi tehdä tiettyjä rikoksia varten, jos yleisillä säännöksillä tullaan toimeen. Kansallista joustonvaraa on sallittava, koska rikosasioiden käsittelyjärjestelmät vaihtelevat huomattavasti eri maissa. Tämä koskee rikosprosessia sekä uhrien auttamista ja suoje-  
lua. Direktiiviehdotusta ei voida kuitenkaan tältä osin pitää ongelmallisena erityisesti sen vuoksi, että näihin kysymyksiin liittyvät ehdotukset eivät edellytä lainsäädäntömuutoksia.